

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. Mgr. Dagmar Rezkovou Dřímalovou, advokátkou se sídlem Muchova 223/9, Praha 6, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2010, č. j. PPR-7098-1/ČJ-2010-99OP-OM, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2010, č. j. 3 Na 138/2010 - 16,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2010, č. j. 3 Na 138/2010 - 16, se ve výroku II. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení výroku II. shora označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byl osvobozen od soudních poplatků (výrok I.) a byla mu zástupcem pro řízení ve shora označené věci ustanovena advokátka Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová (napadený výrok II.). Závěry městského soudu vycházejí z toho, že stěžovatel je jakožto student nemajetný, a proto splňuje podmínky pro osvobození od soudních poplatků a pro ustanovení zástupce. Pokud jde o konkrétní osobu, která byla ustanovena, uvedl městský soud, že nelze vyhovět návrhu stěžovatele na ustanovení konkrétního zástupce (JUDr. Alexander Király, Ph.D.). Sídlo navrhovaného zástupce je v Ostravě, a tedy jeho ustanovení by bylo dle městského soudu nehospodárné, neboť by mu musely být proplaceny eventuální náklady na dopravu do Prahy, pokud by bylo ve věci nařízeno jednání. S ohledem na zásadu hospodárnosti městský soud ustanovil zástupcem Mgr. Dagmar Rezkovou

Dřímalovou, advokátku se sídlem v Praze. Jde navíc o advokátku, která má zkušenosti se zastupováním v řízení před správními soudy. Městský soud navíc dodal, že ochranu práv stěžovatele je schopen zajistit jakýkoliv advokát zapsaný v seznamu České advokátní komory, a tedy také proto není třeba ustanovit nutně advokátem toho, koho stěžovatel – byť s poukazem na to, že s navrženým advokátem má osobní zkušenost a chová k němu důvěru – navrhoval.

Ač to stěžovatel v kasační stížnosti výslovně neuvádí, uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Podle písm. a) kasační stížnost podává z *důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, podle písm. d) z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí soudu.

Stěžovatel ve smyslu písm. a) shora citovaného ustanovení s. ř. s. nesouhlasí s tím, že mu byla ustanovena zástupcem advokátka Mgr. Dagmar Rezková Dřímalová. Ve své žádosti o ustanovení zástupce totiž uvedl jako vhodného zástupce JUDr. Alexandra Királyho, Ph.D. Tento advokát mu byl ustanoven již usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2010, č. j. 17 A 17/2010-33, které ke kasační stížnosti stěžovatel přikládá. S prací jmenovaného advokáta byl spokojen a chová k němu plnou důvěru. Městský soud (stěžovatel v kasační stížnosti nesprávně uvádí „krajský soud" – pozn. NSS) mu však v nyní projednávané věci ustanovil zástupce jiného jen s poukazem na hospodárnost řízení, neboť v případě ustanovení požadovaného advokáta by státu vznikla povinnost hradit mu odměnu za zastupování včetně nákladů na dopravu. Sídlo požadovaného advokáta je však mnohem dále než sídlo advokátky nakonec ustanovené, a tedy i jeho dopravní náklady by byly mnohem vyšší.

Ustanovená advokátka má sice sídlo blízko sídla městského soudu, nicméně nikoliv blízko bydliště stěžovatele. Stěžovatel studuje v Plzni, ale má povolen individuální studijní plán, aby se mohl společně se svými prarodiči v Ostravě, kde má trvalé bydliště, podílet na pomoci své matce, která je pro komplikovaný výhřez meziobratlové ploténky v dlouhodobé pracovní neschopnosti a trpí bolestmi. Městský soud tak upřednostnil ekonomický zájem státu nad ekonomickým zájmem nemajetného stěžovatele, který byl právě pro svou sociální situaci správně zproštěn povinnosti platit soudní poplatky. Jízdné do sídla advokátky v Praze 6 by přitom stěžovatele stálo významnou částku, zatímco dopravit se do sídla navrhovaného advokáta v Ostravě by nečinilo potíže. V tomto ohledu poukazuje stěžovatel na podporu svých tvrzení zejm. na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 1997, sp. zn. II. ÚS 229/95, a na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2009 (stěžovatel nesprávně uvádí rok „2008" – pozn. NSS), č. j. 7 Azs 24/2008 - 141.

Navíc stěžovatel uvádí, že mu ustanovená advokátka sice zaslala list, jímž mu oznámila, že mu byla jako zástupce soudem ustanovena, ale od té doby není již pro stěžovatele telefonicky dosažitelná. Tím byl narušen nezbytný vztah důvěry.

Dle písm. d) výše uvedeného ustanovení s. ř. s. namítá stěžovatel, že městský soud své rozhodnutí dostatečně neodůvodnil. Neuvedl totiž nic jiného než to, že jakýkoliv advokát, zapsaný v seznamu České advokátní komory, je schopen zajistit ochranu práv.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud napadenou část usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátkou (usnesení, jímž byla ustanovena, je pravomocné), jakkoliv jde o podmínku, která v řízení proti podobným typům usnesení není nutno dodržet (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77, dostupný na www.nssoud.cz), a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2005, č. j. 3 Azs 187/2005 - 52, publ. pod č. 684/2005 Sb. NSS). Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Předně, pokud jde o námitku, že stěžovatel ztratil vůči ustanovené advokátce v průběhu zastupování důvěru, nemůže se takovou námitkou zdejší soud zabývat. V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí o ustanovení advokáta je totiž rozhodný skutkový a právní stav, za kterého rozhodoval krajský (zde městský) soud. Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s. nemůže přihlédnout k námitkám stěžovatele týkajícím se skutečnosti, která nastala až po vydání napadeného rozhodnutí, neboť tato okolnost nemohla být městskému soudu v době rozhodování známa. V tomto směru lze též poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2005, č. j. 7 Azs 95/2005 - 43, www.nssoud.cz.

Zatímco stěžovatelem v kasační stížnosti citované rozhodnutí Ústavního soudu na nyní projednávanou věc bezprostředně nedopadá, je naopak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které stěžovatel také cituje, pro posouzení věci naprosto rozhodující, neboť se zabývá podrobně přímo otázkou, zda žalobce ve správním soudnictví může požádat o ustanovení konkrétního zástupce a za jakých podmínek má být takovému návrhu vyhověno. Význam tohoto rozhodnutí je násoben tím, že bylo vydáno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který je zákonem (§ 17 s. ř. s.) povolán ke sjednocování judikatury v rámci soudu samého, a tím zprostředkovaně i v rámci všech správních soudů.

Ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2009, č. j. 7 Azs 24/2008 - 141, publ. pod č. 1995/2010 Sb. NSS, rozšířený senát poukázal na ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., z něhož se mimo jiné podává, že navrhovateli, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát. Citované ustanovení je konkrétním projevem ústavně zaručeného širšího práva na právní pomoc v řízení před soudy (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jak přitom také vyplývá z již konstantní judikatury zdejšího soudu, je právo na právní pomoc i v rámci řízení před správními soudy *„nezbytné pro zachování principu rovnosti účastníků v jejich procesním postavení a možnostech“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 2/2006 - 50, publ. pod č. 1011/2007 Sb. NSS). Rozhodování o ustanovení zástupce lze přitom dle závěrů rozšířeného senátu v zásadě rozdělit do dvou relativně samostatných částí. V prvé řadě je totiž nezbytné posoudit, zda vůbec navrhovatel splňuje podmínky dané ustanovením § 35 odst. 8 s. ř. s. (předpoklad osvobození od

soudních poplatků a je-li zastoupení třeba k ochraně práv účastníka). Teprve jsou-li splněny uvedené podmínky, následuje úvaha (rozhodnutí) soudu o tom, kterého konkrétního zástupce navrhovateli (účastníkovi řízení) ustanoví.

V návaznosti na výše uvedené přitom rozšířený senát zdůraznil, že vyhovět návrhu na ustanovení konkrétního zástupce bude namístě především tehdy, bude-li takové rozhodnutí opřeno o rozumné a věcné důvody a současně nebude v rozporu s jinými hledisky, které je nezbytné při rozhodnutí o konkrétní osobě zástupce vzít v úvahu. Pokud totiž účastník řízení navrhne konkrétní osobu, která by jej měla zastupovat, obvykle tak činí z důvodů, které pokládá za rozumné a věcně oprávněné. Typicky účastník řízení navrhuje určitou konkrétní osobu tehdy, má-li k ní z určitých důvodů vybudován vztah důvěry, z něhož vyvozuje, že právě ona bude řádně hájit jeho zájmy. Tato důvěra přitom představuje jeden ze základních atributů vztahu mezi advokátem a jeho klientem (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 7 Azs 214/2005 - 96, www.nssoud.cz). Vztah důvěry často vznikne tehdy, zabývala-li se navrhovaná osoba jako zástupce věcí účastníka řízení již dříve (např. v jiném řízení před orgány veřejné moci), zastupovala-li jej v jiné jeho věci, je-li z jiných důvodů obeznámena více než jiné osoby s jeho věcí či s jejími významnými aspekty nebo má-li určité specifické vlastnosti, schopnosti či dovednosti, které jsou předpokladem pro to, že by mohla ve věci účastníka řízení, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, vystupovat účinněji než jiné osoby. Takovými specifickými schopnostmi, vlastnostmi či dovednostmi může být dle rozšířeného senátu například specializace navrhovaného zástupce na určitá právní odvětví či schopnost komunikovat s účastníkem řízení v jeho mateřštině nebo jiném jazyce, kterým se dorozumí.

Shora uvedené však má dle rozšířeného senátu také své limity. Právo účastníků řízení na ustanovení konkrétního zástupce totiž nemůže mít podobu práva absolutního. Za rozumné a věcně oprávněné důvody tak zpravidla nebude možno považovat návrh na ustanovení konkrétního zástupce jen proto, že takový zástupce je všeobecně znám (například díky tomu, že často vystupuje v médiích, nebo že se jako advokát těší vynikající pověsti). Další meze práva na ustanovení konkrétního zástupce pak zcela jistě musí existovat pro případ možného zneužití předmětného práva (opakované změny návrhu na konkrétního zástupce, zneužití práva na ustanovení konkrétního zástupce jako obstrukčního prostředku pro řízení před soudem apod.).

Rozšířený senát tak shrnul, že v situacích, kdy navrhne účastník řízení ustanovit svým zástupcem konkrétní osobu a zjistí-li soud, že tento návrh je opřen o rozumné a věcně oprávněné důvody, pak je namístě zpravidla takovému návrhu vyhovět. Důvodem pro nevyhovění návrhu na ustanovení konkrétního zástupce mohou být především okolnosti, které svojí povahou či významem převažují nad respektováním rozumných a věcně oprávněných důvodů, které účastník uvedl ve svém návrhu. Takovými situacemi, kdy nebude vhodné návrhu na ustanovení konkrétního zástupce vyhovět, bude například to, že vzhledem k místu konání soudního řízení či k místu pobytu účastníka řízení by komunikace zástupce se soudem, s účastníkem řízení či s jinými osobami narážela na neúměrné obtíže, nebo to, že navrhovaný zástupce je toho času zaneprázdněn poskytováním právní pomoci jiným osobám a není schopen se věci účastníka řízení věnovat s potřebnou péčí. V tomto ohledu je nicméně třeba trvat na tom, že pokud soud

návrhu účastníka řízení na ustanovení konkrétního zástupce nevyhoví, je povinen své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit. Tuto povinnost v případě usnesení, kterým se zamítá žádost o ustanovení zástupce, již výslovně potvrdil rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 25. 4. 2006, č. j. 8 As 21/2005 - 101, publ. pod č. 1006/2007 Sb. NSS, kde mimo jiné konstatoval, že *„byť tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce je rozhodnutím, jímž se řízení nekončí a jakkoliv by ho bylo možno formálně posoudit jako rozhodnutí, jímž se nikomu neukládá povinnost, nelze takové rozhodnutí se zřetelem k jeho významu a možnému výraznému zásahu do práv účastníka řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění“*. Uvedená povinnost (odůvodnění) by se však měla analogicky vztahovat i na rozhodnutí o ustanovení jiného zástupce, než kterého účastník ve svém návrhu označil. Ostatně již ve svém rozsudku ze dne 15. 12. 2006, č. j. 8 As 60/2006 - 90, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že *„ustanoví-li soud účastníku řízení advokáta a v jiném skutkově obdobném řízení a identické procesní situaci témuž účastníku advokáta neustanoví, aniž by řádně a přesvědčivě odůvodnil odlišnost tohoto rozhodnutí, Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti rozhodnutí o neustanovení zástupce zruší“*. Aplikace § 55 odst. 4 s. ř. s. proto není namístě v případě, kdy soud ustanoví účastníkovi řízení jiného zástupce, než účastník v návrhu výslovně označil.

Z toho lze tedy dospět k tomu, že rozhodnutí o ustanovení zástupce v řízení před správními soudy je třeba:

1) vždy odůvodnit,
2) posoudit, zda má navrhovatel nárok na osvobození od poplatku, resp. ustanovení zástupce,
3) shledá-li pak soud, že tento nárok navrhovateli svědčí, pak má být zpravidla ustanoven ten konkrétní advokát, který je navržen, přičemž výjimky z tohoto pravidla by měly být vykládány restriktivně.

V dané situaci byl naplněn bod 1) výše prezentovaného algoritmu. Ostatně ani stěžovatel sám nepolemizuje s tím, že by odůvodnění absentovalo zcela, nýbrž poukazuje jen na jeho nedostatečnost. S tím se však nelze ztotožnit. Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích vyslovil, že soud, který se vypořádává s argumentací navrhovatele, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, a také rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, www.nssoud.cz). Obdobně v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34, www.nssoud.cz, vyslovil zdejší soud právní názor, že *„je povinností soudu stranám sporu ozřejmit, jakými úsudky byl veden a k jakým závěrům dospěl“*. V daném případě však své úvahy městský soud dostatečným způsobem ozřejmil. Vyšel totiž ze zásady hospodárnosti řízení a ustanovil advokátku, jejíž sídlo je blízko sídla soudu (obojí v Praze), a tedy nebude třeba jí hradit vysoké náklady na dopravu, pakliže bude ve věci vyhlášeno jednání. Naopak sídlo požadovaného zástupce je v Ostravě, stovky kilometrů vzdálené od sídla soudu. To byl zásadní argument, proč městský soud nevyhověl návrhu plně, tedy neustanovil konkrétního požadovaného zástupce. Není pravda, že by tak učinil jen s odůvodněním, že ostatně každý advokát bude jistě zastupovat stěžovatelovy zájmy řádně. To městský soud uvedl jen na okraj své argumentace, přičemž si toho musí být vědom i stěžovatel sám, neboť v kasační stížnosti po obsahové stránce obšírně polemizuje se zásadou hospodárnosti, na které postavil

městský soud své rozhodnutí. To tedy není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, takže námitka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) není důvodná.

Spor také není veden o bod 2) popsaného testu. Stěžovatel byl shledán nemajetným, neboť dostatečně prokázal, že nemá finanční prostředky na úhradu soudního poplatku. Městský soud také dospěl k závěru, že k ochraně stěžovatelových práv je třeba ustanovit zástupce.

Pokud jde o bod 3), stěžovatel požádal o ustanovení konkrétního advokáta s odůvodněním, že konkrétně jemu důvěřuje. Právě vztah důvěry (v daném případě založený tím, že navrhovaný advokát stěžovatele zastupuje v jiném řízení) přitom rozšířený senát považuje za rozumný a věcně oprávněný, aby mu mohlo být vyhověno. Výjimky z tohoto pravidla je třeba dle rozšířeného senátu vykládat restriktivním způsobem. Rozšířený senát uvedl, že mezi ně se řadí např. situace, kdy je navrhovatel veden čistě mediálním obrazem navrženého advokáta nebo navržením advokáta sleduje obstrukce. Pod tuto skupinu výjimek ovšem nyní souzený případ jistě nespadá. Krom toho rozšířený senát v rozsudku, který je shora obsáhle shrnut, uvedl, že nebude rovněž vhodné návrhu na ustanovení konkrétního zástupce vyhovět v situacích, kdy vzhledem k místu konání soudního řízení či k místu pobytu účastníka řízení by komunikace zástupce se soudem, s účastníkem řízení či s jinými osobami narážela na neúměrné obtíže. Aplikováním tohoto právního závěru na posuzovaný případ je nutno dospět k závěru, že městský soud pochybil, pokud návrhu nevyhověl. Rozšířený senát hovoří o neúměrných obtížích při komunikaci ustanoveného zástupce se soudem či osobou, kterou zastupuje. Předně je třeba konstatovat, že požadovaný advokát, jehož sídlo je v Ostravě, je jistě s to komunikovat se soudem v Praze bez *neúměrných obtíží*. Určitě nelze za takovou obtíž považovat to, že stát bude muset zaplatit vyšší náklady na advokátovu dopravu (v řádu několika tisíců Kč) či snad prostou skutečnost, že se advokát – bude-li nařízeno jednání – bude muset přemístit z Ostravy do Prahy. Navíc, i kdybychom takový závěr připustili, znamenalo by to, že je této neúměrné obtíži vystaven stěžovatel sám, pokud by se chtěl dopravit za ustanovenou advokátkou či k soudnímu jednání. Rozšířený senát přitom nikterak nerozlišuje mezi obtíží advokáta v komunikaci se soudem a obtíží advokáta v komunikaci se zastoupeným. Stěžovateli tedy lze přisvědčit v tom, že poukaz na hospodárnost řízení není případný, neboť opomíjí zvýšené náklady, které vzniknou stěžovateli jakožto osobě, které bylo přiznáno osvobození od soudních poplatků. Toto osvobození by postupem městského soudu bylo značně relativizováno. Nelze ani vyloučit situaci, že by ustanovená advokátka vážila cestu za stěžovatelem do Ostravy, kde by se odehrála vzájemná porada, přičemž by následně požadovala od státu úhradu nákladů na dopravu a nákladů s tím spojených. Za takové situace by ani státu nevznikla žádná úspora. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl proto naplněn.

Kasační stížnost je tedy se shora podaných argumentů důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu ve výroku II. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V tomto řízení městský soud v souladu se závěry zde uvedenými opětovně posoudí návrh stěžovatele na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. října 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu